

УДК-323.2

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-3-90-105

## НОРМАТИВНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НИЗОВОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. Соколов, Е. А. Исаева, Е. Д. Гребенко

*Соколов Александр Владимирович*, доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой социально-политических теорий,  
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, Ярославль, Россия.  
E-mail: alex8119@mail.ru (ORCID: 0000-0002-7325-8374. ResearcherID: C-5767-2018).

*Исаева Елена Александровна*, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры социального и семейного законодательства,  
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, Ярославль, Россия.  
E-mail: elenia2000@mail.ru (ORCID: 0000-0001-7001-6161. ResearcherID: GRR-1624-2022).

*Гребенко Егор Дмитриевич*, ассистент кафедры социально-политических теорий;  
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, Ярославль, Россия.  
E-mail: grebenkoegor76@gmail.com (ORCID: 0000-0001-9978-077X. ResearcherID: JMQ-6335-2023).

### Аннотация

Низовая гражданская активность представляет собой практики, добровольно иницируемые гражданами с целью решения социально значимых проблем, возникающих на локальной территории. Наиболее распространенными практиками на сегодня являются волонтерство и добровольчество; деятельность некоммерческих организаций; инициативное бюджетирование; территориальное общественное самоуправление и благотворительность. Изучение этих практик с точки зрения нормативно-правового регулирования представляется актуальным и важным, особенно в аспекте формирования возможностей развития эффективных механизмов коммуникации власти и общества для принятия общественно-политических решений и снижения остроты локальных проблем. Целью данного исследования является выявление особенностей нормативного регулирования основных форм низовой гражданской активности в субъектах Российской Федерации. В исследовании использовался контент-анализ 1144 нормативных актов 85 субъектов Российской Федерации, регулирующих низовую гражданскую активность, на основе массива базы «КонсультантПлюс» (по следующим критериям: регион, дата принятия, форма регулируемой активности, регулирующий субъект, оказываемый эффект, формат поддержки, формат вовлеченности власти, формат участия, предусмотренное финансирование, вознаграждение инициатору, уровень реализации) с последующей обработкой в программе IBM SPSS Statistics. В результате обобщены современные подходы к пониманию низовой гражданской активности, проанализирована нормативно-правовая рамка регулирования низовой гражданской активности в субъектах Российской Федерации, выделены актуальные примеры регулирования отдельных форм низовой гражданской активности на региональном уровне. Также сделан вывод, что наибольшее количество нормативно-правовых актов принимается относительно форм низовой гражданской активности, направленных на решение локальных вопросов развития в области реализации общественных инициатив и решения социально значимых проблем, при этом основным инициатором нормативных актов являются органы исполнительной власти регионов.

**Ключевые слова:** низовая гражданская активность; волонтерство; добровольчество; территориальное общественное самоуправление; инициативное бюджетирование; регулирование; благотворительность.

## Введение

Любая форма проявления низовой гражданской активности, будь то акт благотворительности или добровольчества, объединение жителей на территории проживания или инициативное бюджетирование, имеет определенный объем правового регулирования, нацеленного на то, чтобы закрепить конкретное явление, дав ему определение и право на законное существование.

Понимая ценность эффективно работающих институтов гражданского общества и роль государственного стимулирования позитивной гражданской активности, органы власти в последние годы выбрали вектор нормативного закрепления инструментов поддержки таких форм активности граждан, как добровольчество, благотворительность, территориальное общественное самоуправление, инициативное бюджетирование, реализация проектов СО НКО и др.

Региональный пласт законодательства демонстрирует очень разные модели правового регулирования форм низовой гражданской активности. Есть субъекты Российской Федерации, которые последовательно выстраивают систему поддержки позитивной гражданской активности через принятие финансируемых из бюджета государственных программ, профильных законов, включающих широкую палитру мер организационной, финансовой, информационной и иной помощи. Есть регионы, дублирующие в своем законодательстве федеральные нормы, не привнося в регулирование дополнительных акцентов, либо вообще не создающие региональных нормативных актов по исследуемой тематике, если их создание напрямую не предусмотрено федеральным законом в императивной форме.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена тем, что низовая гражданская активность играет важную роль в развитии государства и общества, так как она представляет собой деятельность обычных граждан, направленную на улучшение своей жизни и жизни своего окружения. Нормативная регламентация этой активности может способствовать повышению ее эффективности, а также защите прав и интересов граждан посредством создания прозрачных и справедливых правил игры. Исходя из всего вышесказанного, отметим, что научная проблема, на решение которой направлена статья, связана с малоизученностью феномена регламентации низовой гражданской активности различными органами власти субъектов Федерации, а также их приоритетов в этом направлении.

## Теоретические основы исследования

Гражданская активность, осуществляемая в различных формах, выступает важнейшим компонентом гражданского общества как особой социальной общности (Барков, 2012). В современных исследованиях гражданская активность рассматривается как действия людей, направленные на решение общественно значимых проблем. В центре внимания исследователей находится объединение усилий граждан для решения общих социальных и политических задач (Парма, 2022). Опираясь на мнения исследователей, можно выделить сущностную характеристику гражданской активности – добровольность деятельности граждан, направленной на защиту как индивидуальных, так и групповых интересов. Таким образом, под гражданской активностью следует понимать участие граждан в общественной жизни, проявление заинтересованности и ответственности в отношении проблем и вопросов, касающихся как отдельных групп, территорий, так и государства в целом. Она включает в себя широкий спектр действий, направленных на улучшение общественной среды, решение социальных проблем, защиту прав и интересов граждан.

В современных исследованиях часто используется подход, при котором исследуемый объект рассматривается с точки зрения влияния на него «сверху» (исходит от государственных институтов власти) и «снизу» (инициатива идет от самих граждан и общественных организаций) (Wilderman at al., 2004). Государственная гражданская активность, или активность «сверху», осуществляется через органы власти и государственные структуры, например принятие законов, выдвижение инициатив, разработанных правительством для решения определенных проблем или достижения определенных целей. Государственная гражданская активность может быть эффективным инструментом развития государства, поскольку органы власти обладают необходимыми полномочиями и ресурсами для осуществления политических и социальных изменений (Кротова, 2020). Инициативу и конкретные действия, поступающие от самих граждан, можно обозначить как гражданскую активность «снизу» или низовую гражданскую активность (Рогач и др., 2022). Она играет важную роль в формировании общественного мнения, повышении осведомленности и мобилизации граждан; позволяет гражданам

выражать свои интересы и принимать участие в процессе принятия решений, а также оказывает влияние на органы власти с целью учета общественного мнения. Как отмечала И. А. Халий, отдельные граждане не могут осуществлять глобальные преобразования, но могут влиять на решение проблем, сформированных на локальном уровне (Халий, 2007). Тем самым они влияют как на социум, локальное пространство в целом, так и на самоощущение активистов, осознававших свою значимость в нем (Паченков, 2021).

Обобщая различные подходы, можем сформулировать авторское определение низовой гражданской активности как практик, добровольно иницируемых гражданами с целью решения социально значимых проблем, возникающих на локальной территории. Наиболее распространенными их формами являются волонтерство и добровольчество; деятельность некоммерческих организаций; инициативное бюджетирование; территориальное общественное самоуправление и благотворительность. Изучение этих практик с точки зрения их нормативного регулирования представляется актуальным, в том числе для их выявления, тиражирования с целью развития эффективных механизмов коммуникации власти и общества для принятия общественно-политических решений, снижающих социальную напряженность на различных территориях.

Эффективное регулирование общественных отношений посредством правовых норм и правил общественного поведения вносит существенный вклад в развитие объекта регулирования, в том числе посредством его институционализации. В частности, различные формы гражданской активности опираются в первую очередь на ту регулятивную систему, которая обусловлена потенциалом традиций, обычаев, норм нравственности и других правил общественного поведения. В отличие от многих правоведов, В. И. Шепелев акцентирует внимание на целесообразности в первую очередь складывающихся в обществе норм поведения и взаимодействия, и только в тех случаях, где они не демонстрируют эффективности, признают необходимость государственного регулирования (Шепелев, 2016).

В условиях становления, функционирования и развития низового гражданского активизма право выступает в качестве оперативного и эффективного инструмента, который в первую очередь иницирует благоприятные условия для полноценной реализации всеми заинтересованными членами общества естественных и неотчуждаемых прав и свобод, определяющих достоинство их существования (Ловинк, 2019).

Главная особенность функционирования регулятивной системы низового гражданского активизма заключается в том, что в процессе регламентации соответствующих общественных отношений правовые нормы и правила общественного поведения не изолированы друг от друга, они нередко вступают в процессы взаимосвязи и взаимодействия (Желина, 2021). Тем самым достигается успешное разрешение и развитие конкретных жизненных ситуаций, укрепляется социальный, нравственный, политический, правовой статус каждой заинтересованной личности (Володенков, 2021).

К числу важных и актуальных проблем, касающихся характеристики регулятивной системы общества, стремящегося обрести черты и свойства гражданского активизма «снизу», следует отнести выявление и оценку того неоднозначного влияния, которое оказывают на рассматриваемую нормативную систему имеющиеся в действующем законодательстве дозволения и запреты, затрагивающие многие стороны социальной и правовой действительности (Паченков, 2021).

Нормативная регламентация низовой гражданской активности означает набор правовых норм и положений, которые определяют процедуры и условия для организации и осуществления деятельности гражданского общества на низовом уровне, включая разные формы организации гражданской активности, такие как некоммерческие организации, общественные объединения и другие низовые институты (Никитин, 2022). Такая регламентация может включать в себя:

- 1) законы и нормативные акты, которые устанавливают правила для создания, регистрации и функционирования низовых организаций;
- 2) гарантии и привилегии, предоставляемые низовым организациям, такие как налоговые льготы или особые права и возможности для участия в принятии решений на местном уровне;
- 3) правила и порядок проведения гражданской активности (например, для организации публичных мероприятий, проведения петиций или обсуждения общественных вопросов);
- 4) механизмы поддержки и финансирования гражданской активности на низовом уровне, такие как гранты, субсидии или другие формы финансовой помощи.

Нормативная регламентация способствует обеспечению прав граждан на участие в общественной жизни, создает благоприятные условия для развития гражданского общества и фиксирует

правовые рамки для его деятельности. В связи с этим В. П. Гавриков проводит анализ различных подходов к интерпретации понятия регламентации общественных отношений, указывая, что она подразумевает разработку юридических норм либо издание правовых норм (Гавриков, 2016). Исходя из этого, можно говорить о том, что нормативная регламентация низовой гражданской активности предполагает закрепление в правовом акте определения понятия, сущности и порядка реализации конкретной формы низовой гражданской активности.

Таким образом, особенностью отечественной науки является изучение регулирования отдельных форм осуществления гражданской активности. Ввиду этого новизной и практической значимостью данного исследования является комплексный анализ нормативно-правовой базы 85 субъектов Российской Федерации (по причине отсутствия доступа к таковой у остальных четырех регионов в «КонсультантПлюс» и прохождения ими переходного периода), регулирующей низовую гражданскую активность на региональном уровне в стране.

### Методика исследования

Целью исследования является выявление особенностей нормативного регулирования основных форм низовой гражданской активности в субъектах Российской Федерации. Для достижения данной цели основным методом был выбран метод количественной оценки развитости и сформированности региональной нормативно-правовой базы, так как он позволяет выявить масштабы регулирования, а также его ключевые характеристики.

Анализ был проведен по следующим формам низовой гражданской активности:

- волонтерство;
- поддержка СО НКО и общественных объединений (закон и программа);
- инициативное бюджетирование;
- территориальное общественное самоуправление;
- благотворительность;
- охрана общественного порядка;
- публичные мероприятия;
- самообложение граждан;
- гражданская законодательная инициатива;
- публичные слушания;
- отзыв должностных лиц.

Сбор нормативных актов проводился путем внесения в поисковую строку «КонсультантПлюс» контекстного запроса, направленного на вычленение искомых нормативных актов по ключевым словам и в соответствии с названием формы низовой гражданской активности. Для поиска использовались две опции: поиск слова (группы слов) в названии нормативного акта и поиск слова в тексте нормативного акта (так как значимое регулирование формы низовой гражданской активности могло осуществляться в нормативно-правовом акте с другим наименованием, как, например, Постановление Правительства Нижегородской области от 30.04.2014 № 298 «Об утверждении государственной программы "Социальная поддержка граждан Нижегородской области", регулирующей поддержку НКО»).

Таким образом был сформирован массив из 1144 нормативных актов 85 субъектов Российской Федерации, регулирующих низовую гражданскую активность. Его анализ осуществлялся по следующим критериям:

- 1) дата принятия акта;
- 2) форма регулируемой низовой гражданской активности;
- 3) формы и субъект регулирования (региональный закон, акт губернатора, акт высшего регионального органа исполнительной власти (правительство или администрация), акт регионального органа исполнительной власти, акт законодательного органа региона);
- 4) оказываемый нормативным актом эффект (поддерживает / стимулирует или ограничивает / бюрократизирует);
- 5) формат поддержки (нематериальный, материальный, комбинированный);

6) формат вовлеченности власти (предусматривает в ходе реализации формы низовой гражданской активности взаимодействие с органами публичной власти или не предусматривает взаимодействие с органами публичной власти);

7) формат участия (индивидуальное участие гражданина, групповое / коллективное участие гражданина, смешанный формат);

8) необходимость финансирования (требуется финансирование со стороны органов государственной власти; требуется финансирование со стороны органов местного самоуправления; требуется финансирование со стороны негосударственных источников; требуется комбинированное финансирование; не требуется финансирование);

9) вознаграждение инициатору (предусматривается материальное вознаграждение инициатора / инициаторов / участников; предусматривается нематериальное вознаграждение инициатора / инициаторов / участников; не предусматривается вознаграждения инициатора / инициаторов / участников);

10) закрепленный уровень реализации формы низовой гражданской активности (региональный, муниципальный, комбинированный).

В тех случаях, где оценка по критерию могла быть спорной (например, по характеру оказываемого эффекта), она осуществлялась независимо авторами исследования, а затем сопоставлялись выставленные три оценки. Если среди авторов не было первоначального консолидированного мнения по конкретному акту, то проводилось дополнительно его обсуждение и выставление консолидированной оценки.

Ряд нормативно-правовых актов был направлен на регулирование нескольких форм низовой гражданской активности (главным образом законы, регулирующие благотворительность и добровольчество), их кодировали сразу по нескольким соответствующим формам.

Дальнейший анализ массива полученных данных проходил посредством программы IBM SPSS Statistics. Результатом работы с программой стали частотные таблицы по вышеописанным критериям и таблицы сопряженности по основным формам исследуемых активностей. Визуальные изображения группировки данных (графики) обработаны посредством программы Microsoft Excel.

Количественный анализ был дополнен качественным по четырем из пяти форм – лидеров по количеству актов о низовой гражданской активности: добровольчество (волонтерство), благотворительная деятельность, территориальное общественное самоуправление, инициативное бюджетирование. Выбор данных форм предопределялся наибольшим количеством актов, принятых в субъектах Российской Федерации, для их регулирования. В эту группу не была включена одна форма – поддержка НКО по причине значительного количества актов подзаконного характера, которые не были включены в выборку исследования из-за значительного их количества, анализ которого провести было невозможно.

В ходе этапа качественного анализа изучались соответствующие акты, проводилось обобщение и давалась их общая характеристика. Это позволило выявить общие и особенные параметры содержания регулирования форм низовой гражданской активности.

Данная конфигурация методов позволила не только выявить количественные параметры регулирования в субъектах Российской Федерации форм низовой гражданской активности, но и осуществить содержательную интерпретацию наиболее массовых групп актов. Таким образом, была возможность разностороннего рассмотрения объекта исследования.

В рамках исследования была сформулирована следующая гипотеза: в субъектах Российской Федерации наблюдается неправомерное (как по спектру закрепленных форм, так и по времени их закрепления) развитие нормативно-правовой базы, регламентирующей формы низовой гражданской активности, при этом получившими наибольшее распространение являются акты о тех формах, которые иницируются на федеральном уровне и направлены на конструктивное взаимодействие с властью, а основным их инициатором выступают органы исполнительной власти, предусматривающие стимулирование и поощрение коллективного участия граждан.

### Результаты исследования

В результате обработки запроса по ключевым словам через программу «КонсультантПлюс» в каждом субъекте Российской Федерации, за исключением регионов, вошедших в состав Российской Федерации по результатам референдумов в 2022 г. (по причине отсутствия нормативно-правовых актов из-за введенного переходного периода), были обнаружены нормативные акты, регулирующие низовую гражданскую активность. С целью первичной классификации они были сгруппированы в массивы по федеральным округам. Подобный подход был связан с предыдущим опытом авторов, который демонстрировал, что регионы, расположенные по соседству, часто копируют тексты нормативно-правовых актов друг у друга и лишь после незначительной корректировки включают в свое правовое поле. Тем самым демонстрируются территориальные особенности в рамках особых пространств страны.

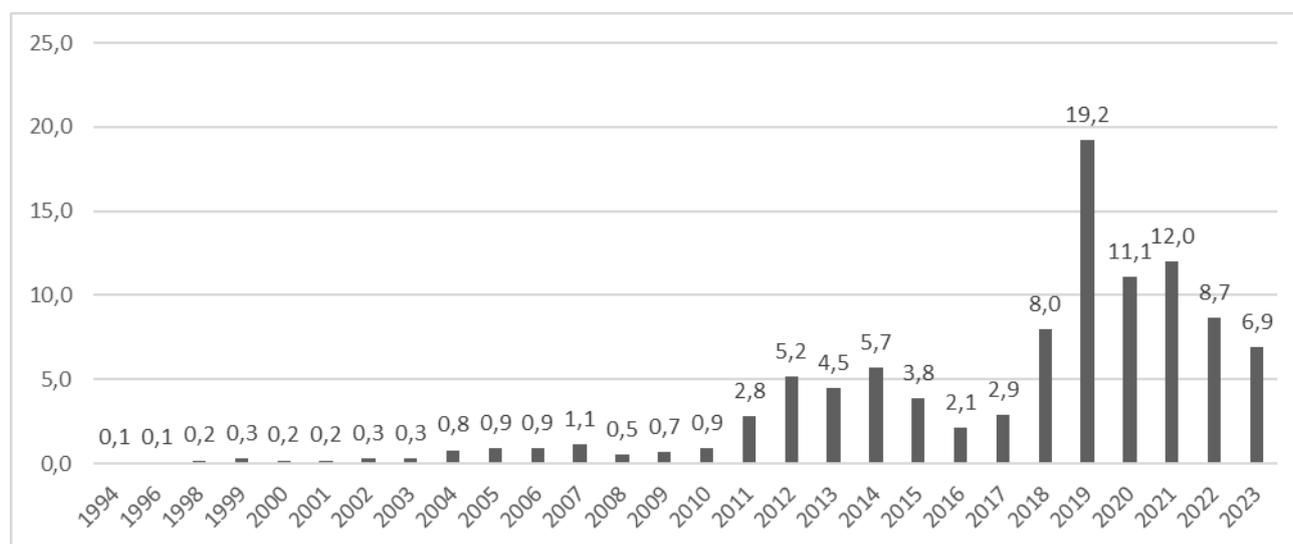
Наибольшее количество актов было выявлено в Центральном (225) и Приволжском (222) федеральных округах. Меньше всего актов выявлено в регионах СКФО (66) и в Уральском федеральном округе (76). В других округах было обнаружено следующее количество нормативных актов: Дальневосточный – 130; Северо-Западный – 152; Сибирский – 128; Южный – 145. При этом необходимо учитывать общее количество регионов, входящих в состав каждого федерального округа, поэтому было вычислено среднее значение актов при расчете на общее количество регионов в каждом федеральном округе. Этот показатель составил 13,4. Наибольшие показатели наблюдаются в Южном (18,1 акта на каждый регион) и Приволжском федеральных округах (15,9). Средние значения – в Северо-Западном (13,8), Сибирском (12,8), Уральском (12,7), Центральном (12,5) и Дальневосточном (11,8) федеральных округах. Наименьшим по среднему количеству нормативных актов на регион оказался Северо-Кавказский федеральный округ – 9,4 акта на каждый регион округа. Подобные данные свидетельствуют о достаточно равномерном распределении нормативных актов на каждый федеральный округ России. Однако в каждом федеральном округе нормативные акты распределены в рамках регионов неравномерно, что говорит о разнице в регулировании низовой гражданской активности. В то же время следует отметить, что минимальное значение нормативных актов в каждом субъекте Российской Федерации обеспечивается за счет имплементации в региональном нормативном поле предусмотренных федеральными нормами процедур и форматов. Результаты вышеописанных данных представлены на рис. 1.



**Рис. 1. Сопоставление общего количества законодательных актов со средним на каждый регион федерального округа**

Анализ дат принятия актов, регулирующих низовую гражданскую активность в России, показал, что наиболее активным периодом принятия документов можно обозначить 2019–2021 гг., когда было принято порядка 42,3 % всех выявленных актов. При этом распределение дат в рамках федеральных округов подтверждает общую тенденцию принятия нормативных актов. Лишь некоторые округа начали массовое принятие актов на год раньше, в 2018 г. – ДФО, СКФО и УФО. Некоторые округа (ДФО и СЗФО) закончили массовое принятие в 2022 г.

В обозначенный выше «активный» период были приняты нормативные акты, регулирующие следующие формы низовой гражданской активности: территориальное общественное самоуправление (33,3 %); волонтерство (66,9 %); инициативное бюджетирование (44,9 %) и самообложение граждан (72,7 % в 2021 г.). Поддержка СО НКО и общественных объединений были приняты главным образом с 2011 по 2014 г. (55,2 %), так же как гражданские законодательные инициативы (50 %) и публичные слушания в 2012 г. (45,6 % за год). Регулирование охраны общественного порядка было принято в период 2014–2015 гг. (77 %), публичных слушаний – в 2012 г. (77,8 %). Раньше всех были инициированы и приняты акты по отзыву должностных лиц – с 2004 по 2007 г. (80 %). Подробное количество законодательных актов по годам принятия представлено на рис. 2.



**Рис. 2. Количество законодательных актов по годам принятия**

Явным лидером среди всех форм низовой гражданской активности по регулированию выступает волонтерство (42,3 % от всех исследуемых актов). Вторым по популярности выступила поддержка СО НКО и общественных объединений – 12,5 %, третьим – инициативное бюджетирование (11,1 %), четвертым – территориальное общественное самоуправление (10 %). При этом не было обнаружено актов по следующим формам активности в каждом из федеральных округов:

1. ДФО – публичные слушания.
2. ПФО – публичные слушания.
3. СЗФО – публичные слушания.
4. СКФО – территориальное общественное самоуправление; гражданская законодательная инициатива; публичные слушания; отзыв должностных лиц.
5. СФО – публичные слушания; отзыв должностных лиц.
6. УФО – публичные слушания; отзыв должностных лиц.
7. ЦФО – присутствует регулирование всех форм низовой гражданской активности.
8. ЮФО – публичные слушания; отзыв должностных лиц.

Необходимо также отметить, что, если та или иная форма низовой гражданской активности присутствует в федеральном округе, это не означает того, что она есть и в каждом его регионе. Все вышеописанное говорит о том, что регулирование низовой гражданской активности неравномерно не только в рамках федеральных округов, но и в рамках субъектов Российской Федерации. Подробные данные представлены на рис. 3.



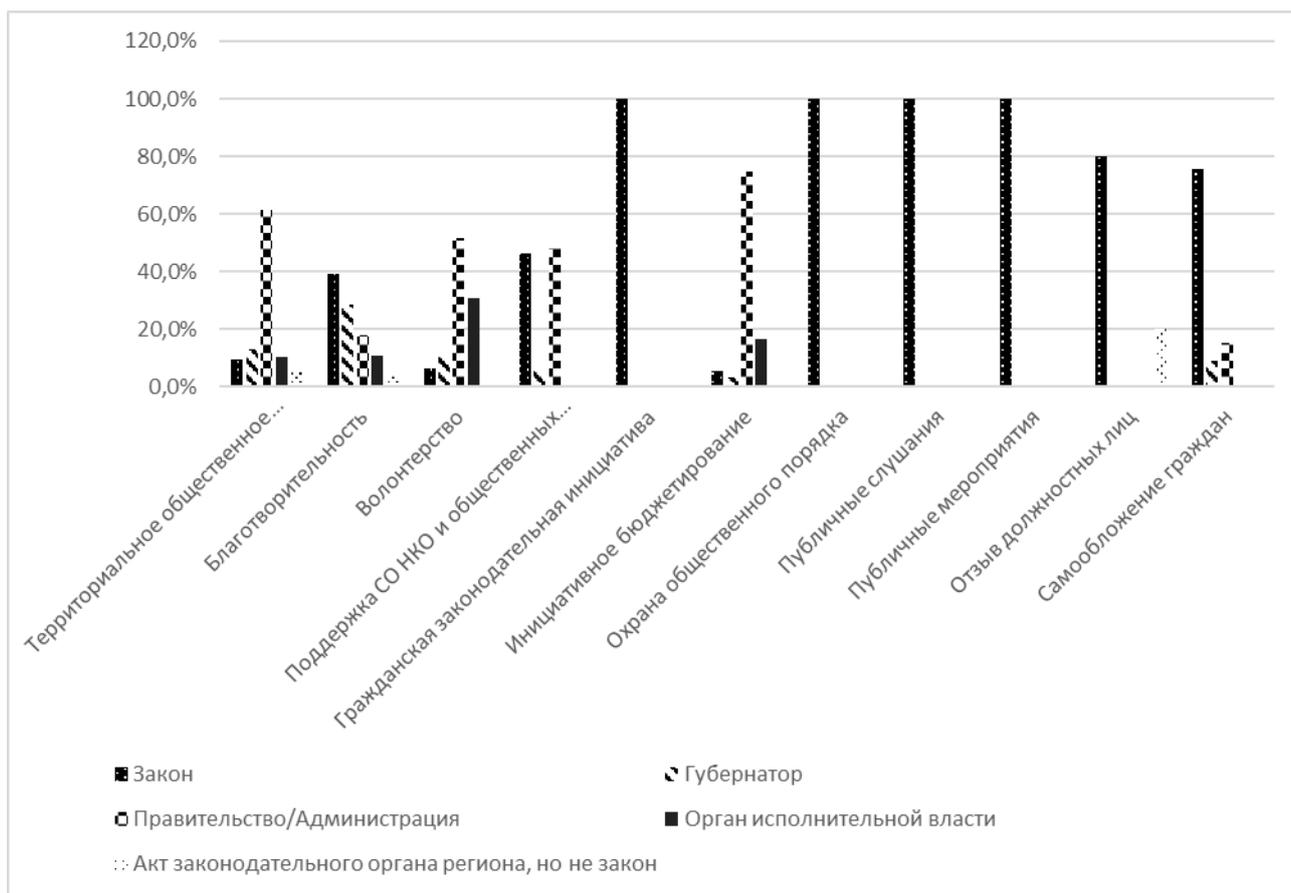
**Рис. 3. Количество законодательных актов по формам регулируемой активности (в процентном выражении)**

Главным регулирующим субъектом форм низовой гражданской активности выступают правительства / администрации субъектов Российской Федерации (44,1 %). На втором месте по популярности – законодательные акты (29 %). 16,7 % всех нормативных актов приняты органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, лишь 9,2 % – главами регионов, и только 1 % – актами законодательного органа региона. Распределение в рамках федеральных округов соответствует общей тенденции, обозначенной ранее.

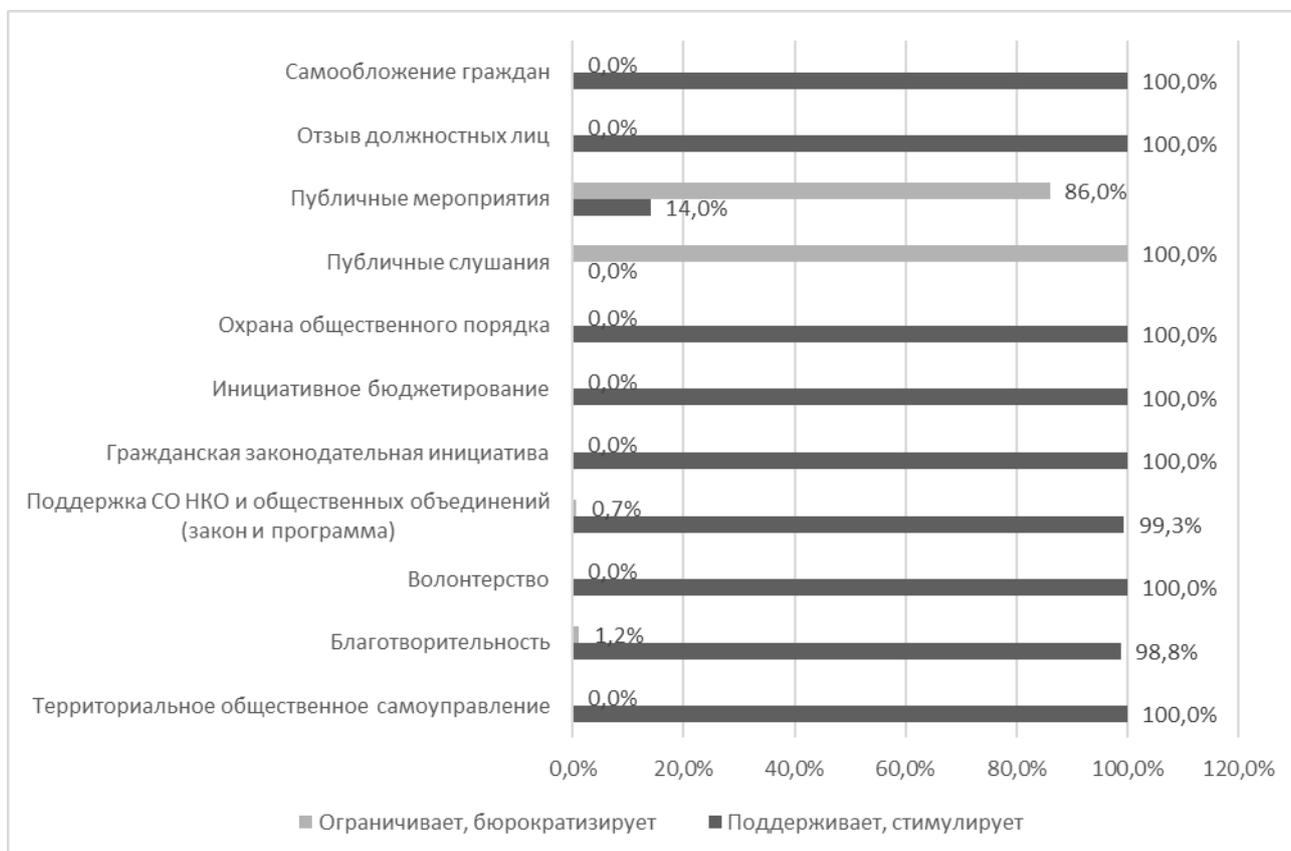
При этом формы низовой гражданской активности регламентируются различными регулирующими субъектами. Так, законом регулируются: благотворительность (39,3 % от общего количества актов по каждой форме низовой гражданской активности); поддержка СО НКО и общественных объединений (46,2 %); гражданская законодательная инициатива (100 %); охрана общественного порядка (100 %); публичные слушания (100 %); публичные мероприятия (100 %); отзыв должностных лиц (80 %); самообложение граждан (75,8 %). Губернатором – благотворительность (28,6 %). Правительством / администрацией субъекта – территориальное общественное самоуправление (61,4 %); волонтерство (51,9 %); поддержка СО НКО и общественных объединений (48,3 %) и инициативное бюджетирование (74,8 %). Органами исполнительной власти регулируется волонтерство (30,8 %). Распределение форм активности и регулирующих субъектов представлено на рис. 4.

Также можно отметить, что практически все нормативные акты (94,8 %) так или иначе поддерживают и стимулируют развитие низовой гражданской активности. Единственными формами низовой гражданской активности, которые ограничиваются актами, являются публичные слушания (100 % от всех актов по этой форме) и публичные мероприятия (86 % от всех актов по этой активности). В совокупности они составляют 5,2 %. В рамках всех федеральных округов прослеживается общая тенденция на развитие и стимулирование большинства форм низовой гражданской активности (рис. 5).

Исследуемые нормативные акты практически в равной степени оказывают материальную (48,1 %) и нематериальную поддержку (43,8 %) формам низовой гражданской активности. Только 8,1 % актов предполагают смешанный тип поддержки. Наибольшее количество актов с материальной поддержкой низовой гражданской активности наблюдается среди регионов ДФО (55,4 %), ПФО (50 %), СКФО (51,5 %) и ЮФО (51,7 %). Нематериальной – среди регионов СФО (53,9 %, при этом форм нематериальной поддержки здесь больше, чем материальной). Больше количество смешанных типов поддержки прослеживается среди регионов СЗФО (15,1 %) и УФО (10,5 %).

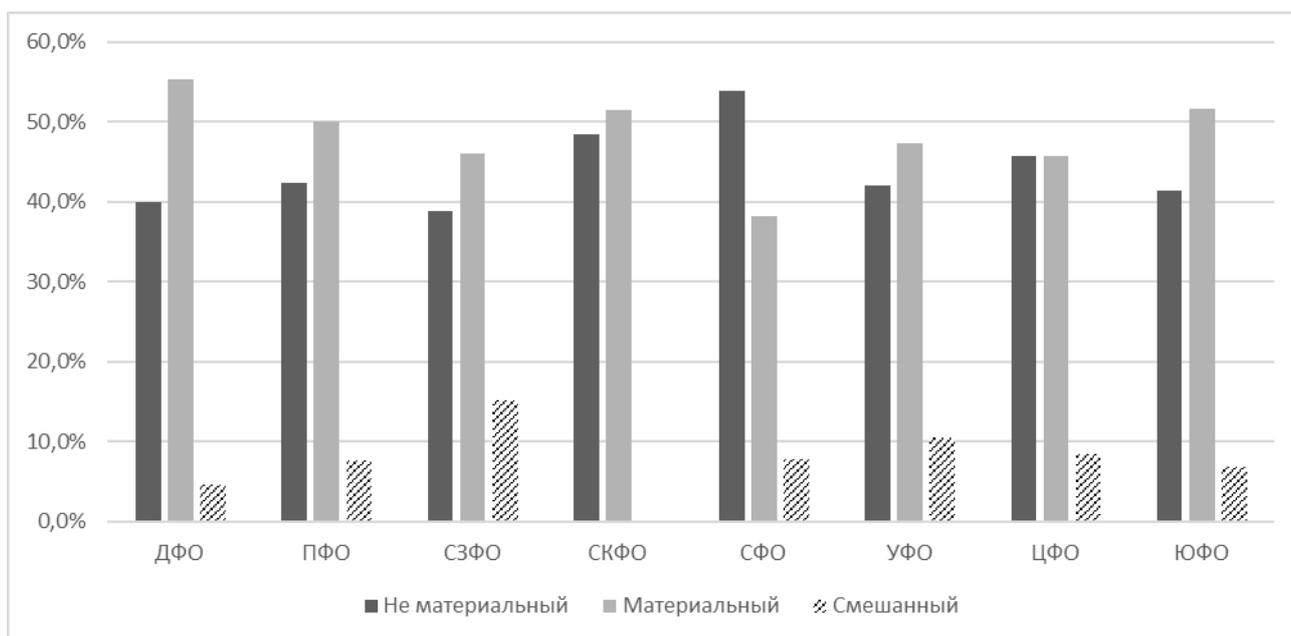


**Рис. 4. Сопоставление регулирующего субъекта и формы активности (в процентном выражении)**

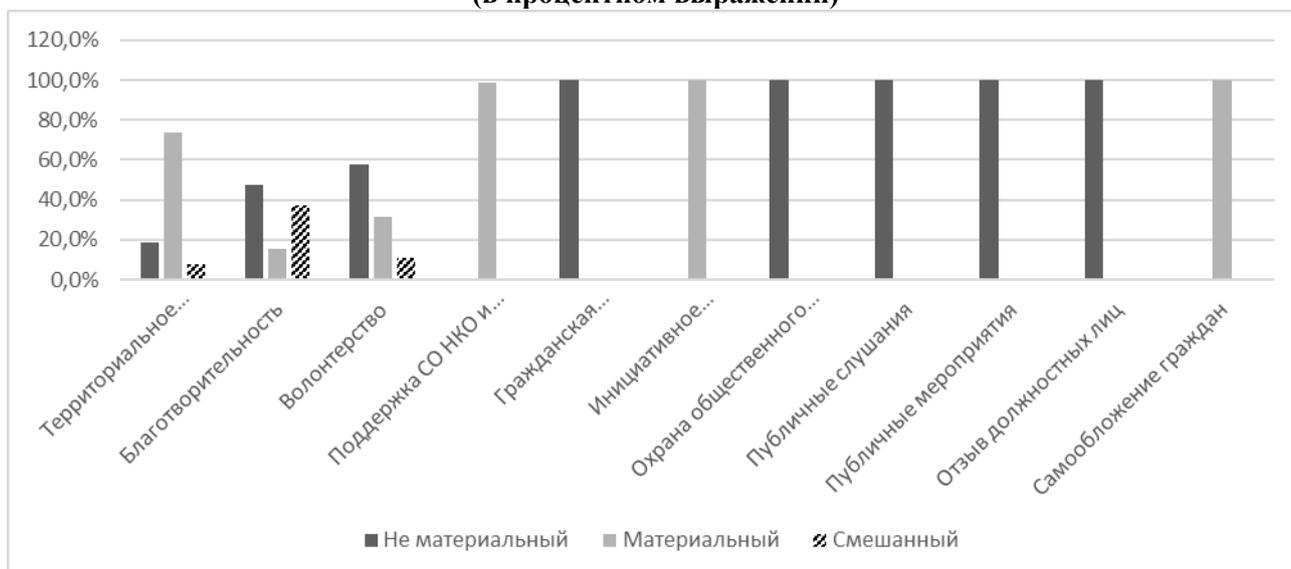


**Рис. 5. Сопоставление оказываемого эффекта и формы активности (в процентном выражении)**

Главными формами низовой гражданской активности, на которые ориентировано материальное стимулирование, являются: территориальное общественное самоуправление (73,7 %); поддержка СО НКО и общественных объединений (98,6 %); инициативное бюджетирование (100 %) и самообложение граждан (100 %). Нематериальной поддержкой в основном стимулируются благотворительность (47,6 %); волонтерство (57,9 %); гражданская законодательная инициатива (100 %); охрана общественного порядка (100 %); публичные слушания (100 %); публичные мероприятия (100 %) и отзыв должностных лиц (100 %). Также смешанные типы поддержки используются при регулировании благотворительности (36,9 %). Можно отметить тенденцию: большинство форм низовой гражданской активности стимулируются именно нематериальной поддержкой. Распределение результатов в разрезе федеральных округов и регулируемых форм активности представлено на рис. 6 и 7 соответственно.



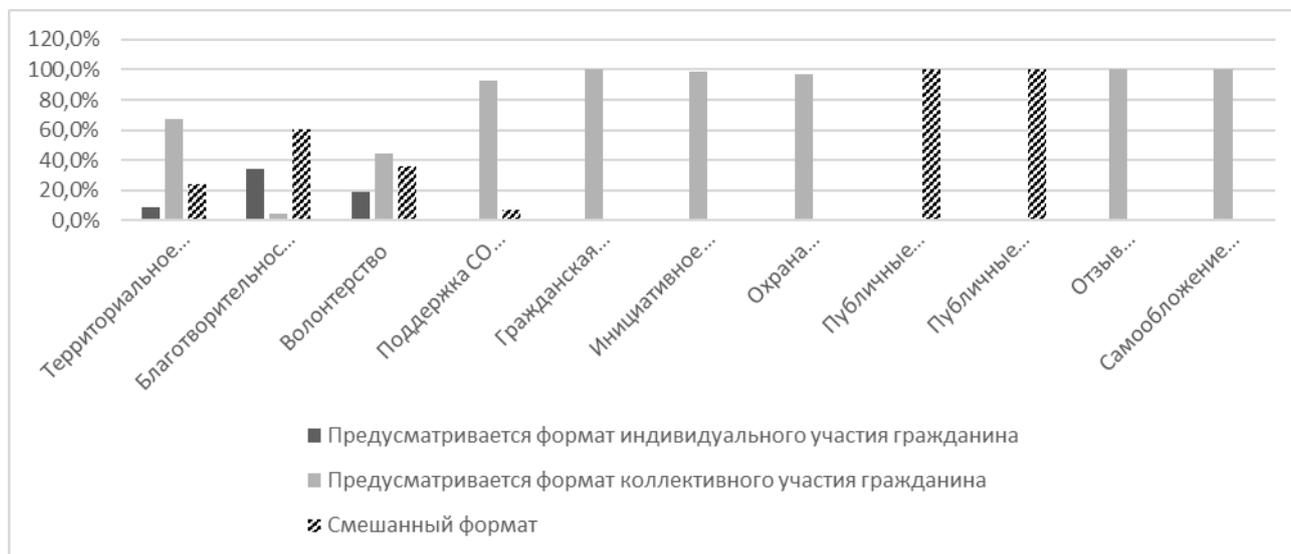
**Рис. 6. Сопоставление формы поддержки и федерального округа (в процентном выражении)**



**Рис. 7. Сопоставление формы поддержки и формы активности (в процентном выражении)**

59,4 % нормативных актов предусматривают формат коллективного участия граждан. Еще 29 % регулируют смешанный формат. И лишь 11,5 % предусматривают формат индивидуального участия гражданина в низовой гражданской активности. При этом можно выделить благотворительность, которая предусматривает главным образом смешанный тип участия (60,7 %) и индивидуальный (34,5 %). Поддержка СО НКО и общественных объединений (93 %), гражданская законодатель-

ная инициатива (100 %), инициативное бюджетирование (98,4 %) и охрана общественного порядка (97,3 %) ориентированы на форматы коллективного участия граждан. Смешанный формат актуален для публичных слушаний и публичных мероприятий (100 % – каждая форма активности). В рамках федеральных округов тенденция соответствует общим результатам. Графическое изображение вышеописанных результатов представлено на рис. 8.



**Рис. 8. Сопоставление форматов участия и формы активности (в процентном выражении)**

Можно с уверенностью отметить, что абсолютное большинство нормативных актов (98,9 %) предусматривает вовлеченность органов власти в низовую гражданскую активность. Подобная тенденция прослеживается как среди всех федеральных округов, так и во всех исследуемых формах низовой гражданской активности.

Порядка половины актов (54,3 %) предусматривают финансирование низовой гражданской активности со стороны государства. Еще 42,4 % вообще не предполагают финансирования. 2,9 % актов предусматривают комбинированный формат – с финансированием и без такового. Лишь 0,3 % требуют финансирования со стороны негосударственных источников и 0,1 % со стороны местного самоуправления. Результаты в разрезе федеральных округов соответствуют общим тенденциям.

При этом формами активности, наиболее ориентированными на финансирование со стороны государства, являются: территориальное общественное самоуправление (80,7 %); благотворительность (60,7 %); поддержка СО НКО и общественных объединений (99,3 %) и инициативное бюджетирование (99,2 %). Комбинированное финансирование предусматривается в ситуации с самообложением граждан (93,9 %). Формами низовой гражданской активности, которые не требуют финансирования, выступают: гражданская законодательная инициатива (100 %); охрана общественного порядка (98,6 %); публичные слушания (100 %); публичные мероприятия (100 %) и отзыв должностных лиц (100 %). Подробные результаты сопоставления формы активности и предусмотренного финансирования представлены на рис. 9.

55,2 % нормативных актов по низовой гражданской активности не предусматривают вознаграждение инициатора. Только 39,8 % предусматривают материальное вознаграждение инициатору, а 5 % – нематериальное. Ситуация во всех федеральных округах соответствует описанной выше тенденции. Формами, которые больше предусматривают материальное вознаграждение инициаторов, являются: территориальное общественное самоуправление (73,7 %) и поддержка СО НКО и общественных объединений (99,3 %). Также практически полностью не предусматривают вознаграждение инициатора гражданская законодательная инициатива (100 %); инициативное бюджетирование (96,1 %); охрана общественного порядка (100 %); публичные слушания (100 %); публичные мероприятия (100 %); отзыв должностных лиц (100 %) и самообложение граждан (100 %). В целом большинство исследуемых форм низовой гражданской активности все же не предусматривает каких-либо форм вознаграждения для граждан-инициаторов. Вышеописанные результаты представлены на рис. 10.

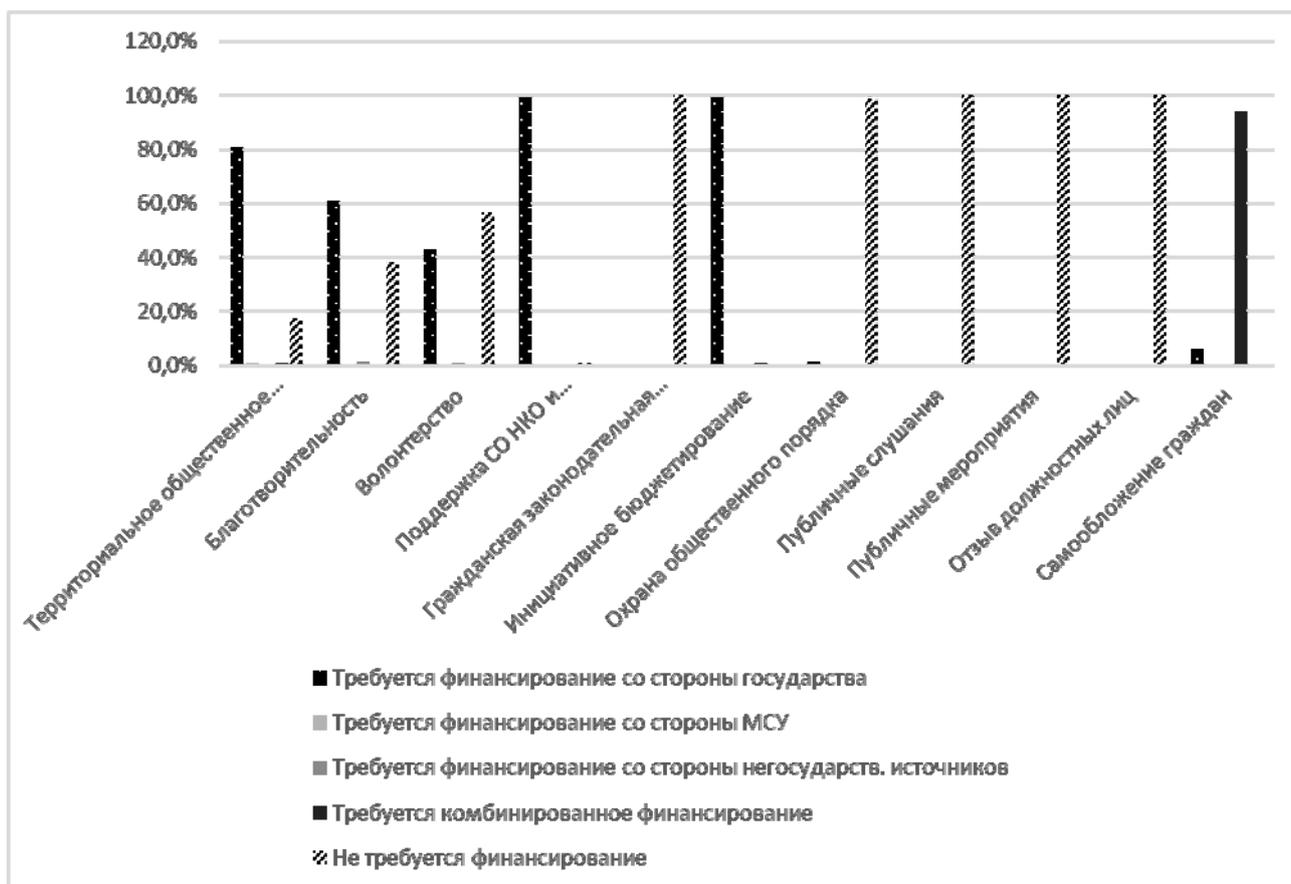


Рис. 9. Сопоставление необходимости финансирования и формы активности (в процентном выражении)

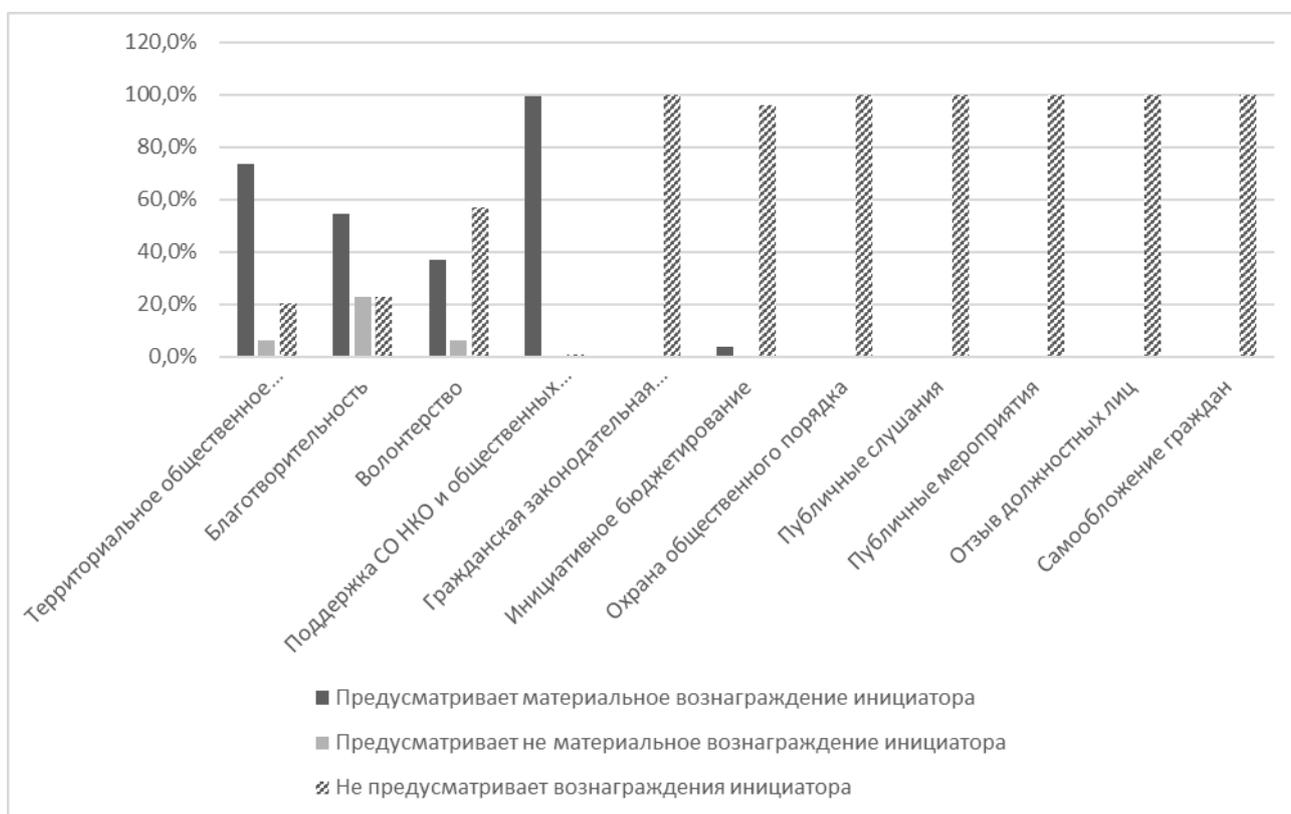
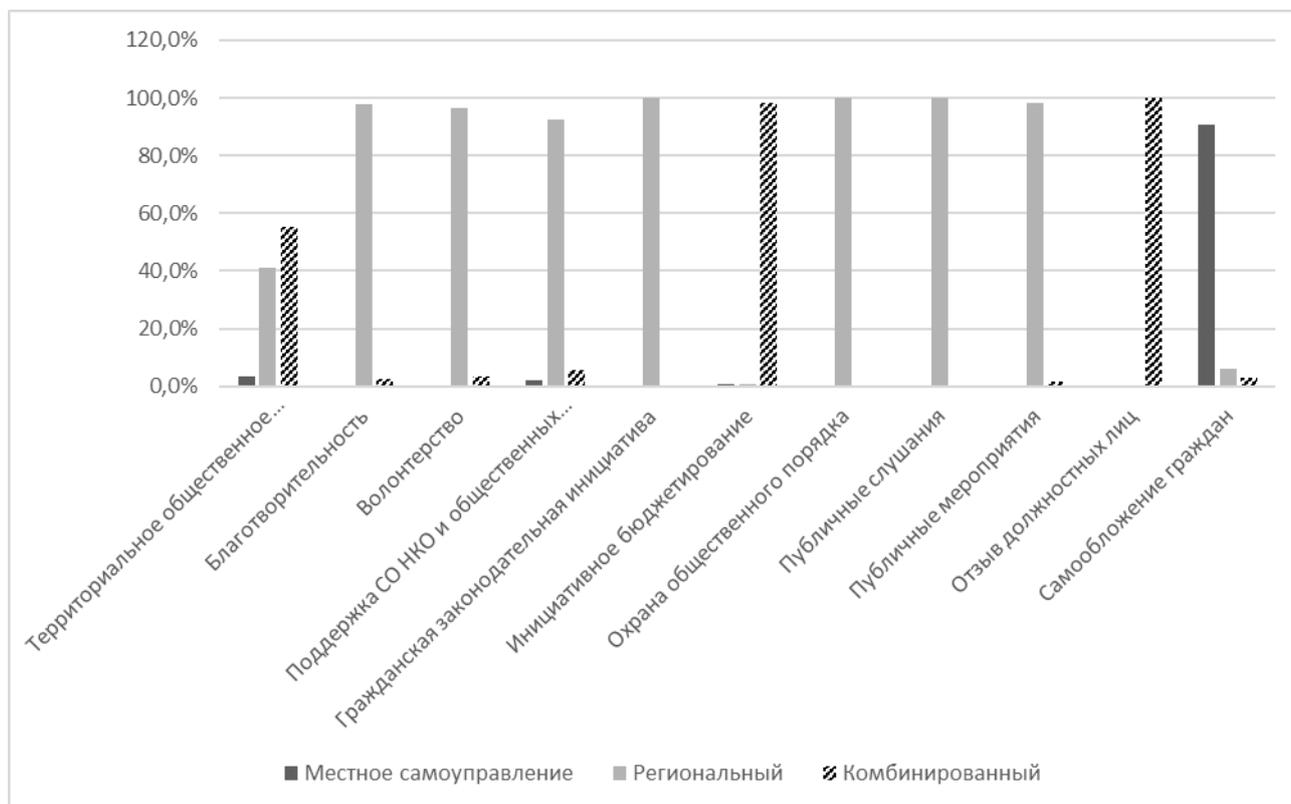


Рис. 10. Сопоставление потенциального вознаграждения инициатору активности и формы активности (в процентном выражении)

77,3 % анализируемых нормативных актов по низовой гражданской активности реализованы на региональном уровне. 19,3 % имеют комбинированный характер реализации – на региональном и муниципальном уровнях. И лишь 3,4 % реализованы только на уровне местного самоуправления. При этом самообложение граждан реализовано преимущественно на уровне местного самоуправления (90,9 %). Инициативное бюджетирование (98,4 %) и отзыв должностных лиц (100 %) реализованы комбинированным способом. Также можно отметить и территориальное общественное самоуправление, которое на 55,3 % актов представлено комбинированным способом, а 41,2 % на региональном уровне. Графическое изображение сопоставления уровня реализации с формой активности представлено на рис. 11.



**Рис. 11. Сопоставление уровня реализации законодательного акта с формой активности (в процентном выражении)**

### Заключение

Проведенное исследование продемонстрировало широкую палитру вариантов нормативного регулирования важного для России в настоящее время феномена низовой гражданской активности. Включение населения в благотворительность, добровольчество, решение вопросов местного значения через участие в территориальном общественном самоуправлении, инициативном бюджетировании, реализацию социально значимых проектов позволяет государству разделить нагрузку, в том числе финансовую, с активистами, СО НКО, благотворителями, готовыми включиться в решение стоящих перед государством вопросов в различных сферах. Федеральная нормативная база формирует основную рамку правового регулирования низовой гражданской активности, которая, дополняясь региональным компонентом, позволяет подстроить инструменты правового регулирования под нужды конкретной территории, учесть особенности экономической, политической, культурной, демографической ситуации в субъекте Российской Федерации.

Исходя из вышеперечисленного, можно предложить следующие рекомендации по регулированию низовой гражданской активности в субъектах Российской Федерации:

1. Формирование федеральными органами власти в адрес регионов определенных стандартов, предлагающих модель правовой регламентации и развития низовой гражданской активности на региональном уровне (по аналогии с принятым Стандартом развития благотворительности). Эта мера может быть реализована как отдельно по ключевым направлениям низовой гражданской активности, так и ком-

плексно ко всем формам в рамках одного документа. Это позволит установить минимальный уровень нормативного регулирования мер поддержки и стимулирования низовой гражданской активности. Ключевыми элементами Стандарта могут выступить:

- перечень форм низовой гражданской активности, нуждающихся в закреплении в региональном законодательстве;
- перечень оптимальных мер поддержки форм низовой гражданской активности (например, региональных программ с определенным объемом финансирования);
- меры информационного сопровождения реализации Стандарта, в том числе с предусмотренным поощрением гражданских активистов;
- структура ежегодного отчета высшего должностного лица субъекта Федерации о выполнении Стандарта;
- процедура рейтингования субъектов Российской Федерации по степени развитости и поддержки форм низовой гражданской активности (реализации Стандарта).

2. Формирование и продвижение профильными министерствами наиболее успешных моделей регионального регулирования и стимулирования форм низовой гражданской активности.

3. Проведение широкой общественной дискуссии о действенности существующих мер нормативно-правового регулирования форм низовой гражданской активности, имеющих дефициты.

4. Разработка модельных нормативно-правовых актов (включая, где требуется, не только проект законодательного акта, но и подзаконных актов).

5. Проведение анализа развитости муниципальной нормативно-правовой базы, регулирующей низовую гражданскую активность, для выявления дефицитов на уровне местного самоуправления.

6. Создание инфраструктуры поддержки и развития форм низовой гражданской активности, включающей как институт поддержки, так и общественно-консультативный институт для обсуждения приоритетов, достижений, проблем и дефицитов.

7. Расширение практики применения социальной рекламы, направленной на формирование позитивного образа гражданского активиста, практик низовой гражданской активности, реализуемых в регионе (доведение до широкой аудитории примеров лучших региональных практик).

8. Создание региональной интернет-платформы по продвижению наиболее актуальных идей граждан и практик низовой гражданской активности с возможностью для заинтересованных сторон принимать участие в инициативах и проектах.

9. Активизация обучения гражданских активистов эффективной деятельности (поиск финансирования, работа со СМИ, правильное позиционирование и т. д.), в том числе за счет разработки онлайн методических материалов или курсов ДПО.

Таким образом, проведенное исследование подтверждает сформулированную гипотезу, демонстрируя не только разнообразие подходов и приоритетов региональных властей в регулировании низовой гражданской активности, но также и их относительно низкую заинтересованность в проявлении инициативы и следование федеральным трендам. Здесь можно предположить, что данная ситуация связана с низкой степенью осознанности должностными лицами полезности регулирования и поддержки низовой гражданской активности.

Результаты также демонстрируют необходимость детального анализа причин формирования выявленных особенностей регулирования низовой гражданской активности в субъектах Российской Федерации качественными методами анализа, а также тех эффектов, которые оно оказывает на ее уровень и интенсивность развития.

### **Финансовая поддержка**

Исследование выполнено за счет средств Программы развития ЯрГУ до 2030 г., проект № GM-2023-5 «Низовая гражданская активность в Ярославской области: нормативная регламентация и практики реализации».

### **Список литературы / References**

Барков, Ф. А. (2012) 'Гражданская активность, солидарность и самоорганизация в контексте Российской модели гражданского общества', *Гуманитарий юга России*, сс. 193–202. [Barkov, F. A. (2012) 'Civic

activism, solidarity and self-organization in the context of the Russian model of civil society' [Grazhdanskaya aktivnost', solidarnost' i samoorganizaciya v kontekste Rossijskoj modeli grazhdanskogo obshhestva],

- Humanities of the South of Russia*, pp. 193–202. (In Russ.).]
- Володенков, С. В., Федорченко, С. Н. (2021) ‘Цифровые инфраструктуры гражданского-политического активизма: актуальные вызовы, риски и ограничения’, *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*, 6, сс. 97–118. DOI: 10.14515/monitoring.2021.6.2014. [Volodenkov, S. V., Fedorchenko, S. N. (2021) ‘Digital infrastructures of civil and political activism: current challenges, risks and limitations’ [Cifrovye infrastruktury` grazhdansko-politicheskogo aktivizma: aktual`ny`e vy`zovy`, riski i ogranicheniya], *Monitoring public opinion: economic and social changes*, 6, pp. 97–118. (In Russ.)]
- Гавриков, В. П. (2016) *Теория государственно-правового регулирования*. Москва: Проспект. [Gavrikov, V. P. (2016) *Theory of state legal regulation*. Moscow: Prospekt.]
- Исаева, Е. А., Соколов, А. В. (2018) ‘Развитие законодательства регионов России о добровольчестве (волонтерстве) в отражении федеральных трендов’, *Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки*, 4 (46), сс. 65–71. [Isaeva, E. A., Sokolov, A. V. (2018) ‘The development of legislation in the regions of Russia on volunteerism (volunteerism) in the reflection of federal trends’ [Razvitie zakonodatel`stva regionov Rossii o dobrovol`chestve (volonterstve) v otrazhenii federal`ny`x trendov], *Bulletin of Yaroslavl State University named after P. G. Demidov. The Humanities series*, 4 (46), pp. 65–71. (In Russ.)]
- Кротова, Е. С., Бутар, В. Е. (2020) ‘Современные формы гражданской активности в политическом процессе Российской Федерации’, *Государственно-правовые исследования*, 3, сс. 533–536. [Krotova, E. S., Butar, V. E. (2020) ‘Modern forms of civic engagement in the political process of the Russian Federation’ [Sovremennyy`e formy` grazhdanskoj aktivnosti v politicheskom processe Rossijskoj Federacii], *State and legal studies*, 3, pp. 533–536. (In Russ.)]
- Никитина, Е. Е. (2022) ‘Законодательное регулирование государственной поддержки институтов гражданского общества: региональный аспект’, *Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция*, 4, сс. 73–82. [Nikitina, E. E. (2022) ‘Legislative regulation of state support for civil society institutions: the regional aspect’ [Zakonodatel`noe regulirovanie gosudarstvennoj podderzhki institutov grazhdanskogo obshhestva: regional`ny`j aspekt], *Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence*, 4, pp. 73–82. (In Russ.)]
- Никовская, Л. И., Якимец В. Н. (2013) ‘Оценка действенности институтов публичной политики в России’, *Полит. Политические исследования*, 5, сс. 77–86. [Nikovskaya, L. I., Yakimets, V. N. (2013) ‘Evaluation of the effectiveness of public policy institutions in Russia’ [Ocenka dejstvennosti institutov publichnoj politiki v Rossii], *Polis. Political research*, 5, pp. 77–86. (In Russ.)]
- Парма, Р. В. (2022) ‘Гражданская активность поколений в современном обществе’, *Вестник института социологии*, 2, сс. 31–47. DOI: 10.19181/vis.2022.13.2.788. [Parma, R. V. (2022) ‘Civil activity of generations in modern society’ [Grazhdanskaya aktivnost` pokolenij v sovremennom obshhestve], *Bulletin of the Institute of Sociology*, 2, pp. 31–47. (In Russ.)]
- Паченков, О. В., Воронкова Л. В. (2021) ‘«Новый городской активизм» и «публичная политика» в России (на примере Санкт-Петербурга)’, *The Journal of Social Policy Research*, 19 (2), сс. 253–268. [Pachenkov, O. V., Voronkova, L. V. (2021) ‘«New urban activism» and «public policy» in Russia (on the example of St. Petersburg)’ [«Novyy` gorodskoj aktivizm» i «publichnaya politika» v Rossii (na primere Sankt-Peterburga)], *Journal of Social Policy Research*, 19 (2), pp. 253–268. (In Russ.)]
- Рогач О. В., Фролова Е. В. (2022) ‘Драйверы формирования гражданской активности населения в муниципальных образованиях Российской Федерации’, *Ars Administrandi (Искусство управления)*, 2, сс. 306–326. Rogach, O. V., Frolova, E. V. (2022) ‘Drivers of formation of civil activity of the population in municipalities of the Russian Federation’ [Drajvery` formirovaniya grazhdanskoj aktivnosti naseleniya v municipal`ny`x obrazovaniyax Rossijskoj Federacii], *Ars Administrandi (The Art of Governance)*, 2, pp. 306–326. (In Russ.)]
- Халий, И. А. (2007) *Современные общественные движения: инновационный потенциал российских преобразований в традицио-*

налистской среде. Москва: ИС РАН. [Khaliy, I. A. (2007) *Modern social movements: the innovative potential of Russian transformations in a traditionalist environment*. Moscow: IS RAS.]

Шепелев, В. И. (2016) 'Регулятивная система гражданского общества в контексте дозволений и запретов в праве (теоретические аспекты)', *Международный научно-исследовательский журнал*, 5-6 (47), сс. 181–184. [Shepelev, V. I. (2016) 'Regulating system of the civic community in the context of permissions and pro-

hibitions in the right (theoretical aspects)' [Regulyativnaya sistema grazhdanskogo obshchestva v kontekste dozvolenij i zapretov v prave (teoreticheskie aspekty)], *Meždunarodnyj naučno-issledovatel'skij žurnal (International Research Journal)*, 5-6 (47), pp. 181–184. (In Russ.).]

Wilderman, C. C., Barron A., Imgrund L. (2004) 'Top Down or Bottom Up? ALLARM's Experience with Two Operational Models for Community Science', *ResearchGate*, pp. 1–10.

Статья поступила в редакцию: 06.05.2024

Статья принята к печати: 30.07.2024

## LEGAL REGULATION OF GRASSROOTS CIVIC ACTIVITY IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. Sokolov, E. Isaeva, E. Grebenko

*Alexander Sokolov*, Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Socio-Political Theories,

P. G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russia.

E-mail: alex8119@mail.ru (ORCID: 0000-0002-7325-8374. ResearcherID: C-5767-2018).

*Elena Isaeva*, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Social and Family Law,

P. G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russia.

E-mail: elenia2000@mail.ru (ORCID: 0000-0001-7001-6161. ResearcherID: GRR-1624-2022).

*Egor Grebenko*, Assistant of the Department of Socio-Political Theories;

P. G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russia.

E-mail: grebenkoegor76@gmail.com (ORCID: 0000-0001-9978-077X. ResearcherID: JMQ-6335-2023).

**Abstract.** Grassroots civic engagement is a practice initiated voluntarily by citizens to solve locally significant social problems. The most common forms of civic engagement today are volunteerism, non-profit organization activities, initiative budgeting, territorial public self-government, and charity. The study of these practices from the regulatory point of view is important, especially for creating opportunities for effective communication mechanisms between government and society in order to make socio-political decisions and reduce the severity of local problems. The study aims to identify the features of regulation of the main forms of grassroots civic activity in the constituent territories of Russia. The authors use content analysis of 1144 normative acts of 85 Russian constituencies regulating grassroots civic activity based on the Consultant Plus database with subsequent processing in the IBM SPSS Statistics program. In consequence, modern approaches to understanding grassroots civic activity are summarized, the regulatory framework for regulating grassroots civic activity in the Russian regions is analyzed, and relevant examples of regulation at the regional level are highlighted. The results show that the most legal acts are adopted regarding the forms of grassroots civic activity aimed at solving local development issues and socially significant problems. The main initiator of normative acts is the executive authorities of the regions.

**Keywords:** grassroots civic activity; volunteerism; territorial public self-government; initiative budgeting; regulation; charity.

**Financial support:** The research was carried out at the expense of the P. G. Demidov Yaroslavl State University development program up to 2030, project №GM-2023-5 «Grassroots civic activity in the Yaroslavl region: normative regulation and implementation practices».